Повестка дня для Форума гражданского общества (Policy paper)

03.11.2009

Татьяна Водолажская, Андрей Егоров, Агентство гуманитарных технологий, консорциум «ЕвроБеларусь»



Появление и развитие инициативы ЕС «Восточное партнерство» стало результатом тонкого баланса политических сил, что задало характерные черты реализации данной инициативы: открытость и гибкость механизмов сотрудничества и балансирование между прагматикой и ценностями в построении этих механизмов.

На ближайший политический период движение программы будет определяться решением трех вопросов: 1) решением по поводу визовых санкций Евросоюза в отношении беларусских чиновников; 2) комплекс проектов, запускаемых в действие по предложенным в рамках Восточного партнерства платформам; 3) оформлением механизма участия гражданского общества в отношениях между ЕС и Беларусью, которое определится на Форуме гражданского общества 16-17 ноября 2009 года.

Актуальная ситуация и позиции основных игроков выводят действия беларусского гражданского общества в один из важнейших факторов конфигурации политического пространства европейского сотрудничества. Это требует консолидации сил для формирования и продвижения повестки дня и предложений на Форум гражданского общества Восточного партнерства.

Рамочная задача для формирования повестки дня состоит в том, что первый Форум гражданского общества должен заложить процедурную и организационную базу для включения гражданского общества во взаимодействие стран-партнеров и ЕС.

Введение

Инициатива «Восточное партнерство» — стремительно развивающаяся программа, которая имеет претензии и шансы стать переломным шагом, не только в выстраивании отношений между Беларусью и ЕС, но и в стратегиях международной европейской политики. Сегодня действия гражданского общества Беларуси вольно или невольно становятся фактором в реализации такой претензии. Для того чтобы это происходило планомерно и осознанно, необходимо ответить на ряд вопросов:

Что представляет на сегодняшний день Восточное партнерство?

В чем состоит актуальная ситуация и вызов?

Что, когда и как необходимо делать?

Инициатива «Восточное партнерство»: хронология и основные черты

Официальное предложение о новой структуре многосторонних отношений под названием «Восточное партнерство» было инициировано Европейской комиссией 3 декабря 2008 года. Это заявление о намерениях было ответной реакцией на сложную политическую ситуацию в отношениях Евросоюза с соседними странами. Последняя создавалась наложением и переплетением ряда проблем: общих стратегических проблем расширения Евросоюза, его отношений с ближайшими соседями, развивающийся экономический кризис, а также событий, требующие срочного ответа и адекватной политической реакции: грузино-российский кризис и энергетический кризис. В этом предложении задавались самые общие рамки будущей программы. Были утверждены и основные формы сотрудничества: структуры для многосторонних отношений (4 тематические платформы, министерские встречи, саммиты), возможности развития двусторонних отношений и Форум гражданского общества как место для «развития контактов между организациями гражданского общества и поддержки их диалога с органами государственной власти».

20 марта 2009 годв Европейский Совет утвердил Декларацию Восточного партнерства, «в которое будет вовлечен широкий круг участников, в том числе министерства и ведомства, парламенты, гражданское общество, международные организации, финансовые учреждения и частный сектор». С этого времени начинаются разнообразные по форме консультации с гражданским обществом по поводу организации Форума гражданского общества.

7 мая 2009 года в ходе Пражской встречи на высшем уровне по программе «Восточное партнерство» главы государств или правительств и представители Республики Армения, Республики Азербайджан, Республики Беларусь, Грузии, Республики Молдова и Украины, представители Европейского Союза, а также главы государств или правительств и представители государств-членов ЕС учредили Восточное партнерство и приняли Совместную декларацию. В декларации формулируются общие условия и принципы, на которых будут выстраиваться механизмы нового сотрудничества, прежде всего на государственном и межгосударственном уровне.

С сер. июня 2009 года началась работа по объявленным тематическим платформам, которая не имеет какого-либо четкого отражения в открытых источниках.

На 16-17 ноября 2009 года назначена первая встреча Форума гражданского общества Восточного партнерства, за организацию которой отвечает Европейская комиссия и Европейский экономический и социальный комитет.

Появление и развитие инициативы «Восточное партнерство» для организации специальных отношений с шестеркой стран стали результатом тонкого баланса политических сил, прежде всего в самой Европе. Это обусловило ряд характерных черт программы, которые важны для понимания актуального момента:

1. Принципиальная содержательная открытость и гибкость программы. И политические деятели, и аналитики неоднократно подчеркивали, что объявленная программа с самого начала и практически до сих пор представляет собой лишь «место и возможность», которые должны быть

наполнены реальным содержанием и механизмами. Сложно сказать, была ли эта гибкость и открытость сознательным и продуманным шагом или же она стала неизбежным результатом стремительности политических решений. Но очевидно, что эта характеристика стала культивироваться по ходу разворачивания действий. Сейчас она является основанием для апелляций и обоснований тех или иных действий всех субъектов, включенных во взаимодействия в рамках программы. Структуры Европейской комиссии, ответственные за реализацию программы, ссылаются на эту открытость при формировании конкретных механизмов всей программы и в особенности участия гражданского общества, указывая на отсутствие жестких условий и окончательных решений. Структуры гражданского общества апеллируют к этой открытости, чтобы обосновать свое право на предложения и включение в процесс формирования механизмов программы. Беларусские власти скрывают за этой характеристикой производимые шаги. Формула «еще ничего окончательно не решено» по разным причинам устраивает всех участников процесса.

Тем не менее, реализационные механизмы программы и ее перспективы с необходимостью приобретают определенность и более четкие черты. Эти черты и определенность, по крайней мере, на ближайший политический период для Беларуси, связаны с рядом решений и действий:

Решение по поводу визовых санкций Евросоюза в отношении беларусских чиновников, которое должно быть принято министрами стран ЕС в ноябре 2009 года. Это решение продемонстрирует политическую волю и установки ЕС и Республики Беларусь, и задаст общий фон развития отношений.

Комплекс проектов, запускаемых в действие по предложенным в рамках Восточного партнерства платформам, содержание и характер которых проявит реальные интересы и степень готовности к компромиссам и уступкам.

Оформление механизма участия гражданского общества в отношениях между ЕС и Беларусью, которое определится на Форуме гражданского общества 16-17 ноября 2009 года.

Решение каждого из этих вопросов внесет свою существенную лепту в образ программы и ее перспективы. «Открытость и гибкость» как характеристика программы неизбежно изменится: либо она уйдет в историю, как присущая только началу процесса, либо будут специально созданы механизмы и инструменты, которые позволят перевести эту характеристику в постоянную. Эти инструменты лежат в области форматов и способов формирования повесток дня всех форм сотрудничества, предусмотренных в рамках программы.

2. Дилемма прагматики и ценностей. Объявляя о готовности к «новым» отношениям с Беларусью (а также с другими странами, где политическая власть не ориентирована ни на Европу, ни на реализацию европейских ценностей, а идет своим путем), ЕС пришлось решать и вопрос установления «новых» отношений с находящимся в политической оппозиции гражданским обществом в этих странах. Именно этот вопрос казался наиболее острым и обсуждаемым при объявлении инициативы «Восточное партнерство». Как только структуры ЕС устанавливают официальные и цивилизованные отношения с беларусским государством, они не могут, согласно международным нормам, иметь отдельные сепаратные отношения с политической оппозицией и гражданским обществом. Форм для таких отношений просто не существует. Отношения партнерства и сотрудничества означают признание за беларусскими властями способности к диалогу с собственным гражданским обществом. При этом все, включая европейских политиков, понимали, что вместо диалога в лучшем случае будет имитация. Противоречие между

прагматикой ситуации и ценностными установками требовало решения, которое вылилось в Форум гражданского общества — как место и потенциальный способ включения гражданского общества в качестве партнера в многосторонние отношения.

Для участия гражданского общества было выделено формальное место, однако проработанных решений по поводу включения его в общую структуру отношений не было. Это потенциально делает Форум гражданского общества местом для появления новой практики в международных отношениях. Но только потенциально. Окончательная конфигурация Форума сложится на его первом созыве и будет во многом зависеть от действий участников. Либо Форум станет значимым элементом принятия решений в рамках Восточного партнерства, либо превратится в очередную симуляцию гражданского участия.

Дилемма прагматики и ценностей как дамоклов меч висит над Восточным партнерством. Если участие гражданского общества станет формальным и симулятивным, то это ставит под сомнение его соответствие европейским ценностям и установкам, чем не преминут воспользоваться противники активизации восточной политики в Евросоюзе. Если же гражданское общество станет полноценным партнером в отношениях между странами, то это открывает целый пласт новых проблем в политической практике, для которых пока не существует готовых решений.

Таким образом, запланированная на 16-17 ноября 2009 года встреча Форума гражданского общества становится ближайшей точкой, в которой будет решаться вопрос не только относительно самого гражданского общества, но и относительно всей инициативы «Восточное партнерство». Следует помнить и понимать, что из тех решений и действий, которые должны определить облик Восточного партнерства на следующий обозримый период, организация Форума гражданского общества может иметь самостоятельное значение для развития нашей страны.

На первый взгляд, негативные решения по визовым санкциям и запуску «тематических проектов» могут полностью обессмыслить и решения по механизмам организации Форума, фактически приостановив реализацию инициативы: нет сотрудничества — нет и возможностей влияния — нет смысла в формировании механизмов влияния. Но это верно только в узком порядке реализации конкретной политической инициативы.

Как обсуждалось выше, инициатива «Восточное партнерство» создала условия для поиска новых форм отношений между гражданским обществом и государственными (квазигосударственными) структурами, для пересмотра места и возможностей гражданского общества влиять на политические решения. Форум гражданского общества формально предоставляет место и возможность для такого пересмотра и для активных действий по реализации этой возможности. Фактически, он предоставляет простор для проявления амбиций, реализации потенциала и скачка в росте и развитии гражданского общества. Особенно это важно для Беларуси, где оно маргинализировано и имеет очень ограниченное пространство для своего развития. Это бесценный опыт и возможность самоорганизации, для которой специально есть место, время и легитимные возможности.

Актуальная ситуация: факторы и игроки

Как складывается ситуация в преддверии Форума? Рассмотрим основных игроков и их действия в актуальных условиях.

Структуры ЕС, занятые форматированием и организацией программы «Восточное партнерство» и, в частности, предстоящего Форума гражданского общества (Европейская комиссия и ЕЭСК). Позиция данных структур в преддверии форума характеризуется рядом моментов:

Выдвижение принципа самоорганизации гражданского общества. Слова о самоорганизации рефреном звучат в высказываниях представителей этих структур и являются ответом на все вопросы о мере участия и благоприятствования Европейской комиссии действиям представителей гражданского общества. Принцип самоорганизации, сформулированный как установка, позволяет европейским структурам оставаться как бы за пределами ситуаций и не брать на себя ответственность за результаты организации Форума. Они занимают позицию наблюдателей, отдавая на откуп гражданскому обществу инициативу и не прилагают особых усилий для облегчения или способствования самоорганизации;

Отсутствие прозрачности и открытости результатов отбора на Форум представителей гражданского общества и в целом весьма скудная информация о действиях в рамках Восточного партнерства других субъектов показывает отсутствие заинтересованности или режима благоприятствования для самоорганизации;

Формализация и стандартный подход к предложению предварительной программы Форума. Эта программа отражает основные установки и представления его организаторов относительно роли и места гражданского общества в общей структуре Восточного партнерства. Это место обозначено как выработка рекомендаций для четырех платформ, по которым будет идти межгосударственное взаимодействие. Предложенный формат оставляет за пределами этого мероприятия практически все процедурные вопросы, относящиеся к организации работы на Форуме, определению повестки и задач данного мероприятия. Формат решения этих вопросов остается непроясненным. Предлагаемый формат проведения Форума полностью соответствует стандартным нормам проведения мероприятий, построенных как место высказывания мнений, но не принятия решений и работы.

В целом, позиция и действия структур Еврокомиссии в преддверии Форума исходят из традиций и стандартов функционирования их в условиях неоднозначности решений и общей неопределенности, что слабо способствует развитию диалога между гражданским обществом и беларусским государством. В то же время, ее такую можно принять как «провоцирующую» на самоорганизацию и проявления политической воли со стороны гражданского общества.

Беларусское гражданское общество. Уже неоднократно отмечалось, что, несмотря на свою слабость и проблемы беларусское гражданское общество оказалось лидером в Восточном партнерстве. С одной стороны, это парадоксальный результат подавления гражданской активности в Беларуси. Даже те призрачные шансы, которые предоставляет Восточное партнерство, кажутся значимыми для репрессированного гражданского общества страны. С другой стороны, это эффект проевропейской настроенности большинства активных игроков «третьего сектора». С третьей стороны, свидетельство наличия значимого потенциала активности внутри гражданского общества.

По ходу основных событий в разворачивании инициативы был предпринят ряд инициативных действий по консолидации и самоорганизации гражданского общества вокруг Восточного партнерства:

Конференция «Усиление участие беларусского гражданского общества и органов местного самоуправления в программах Евросоюза: проблемы и перспективы», состоявшаяся 2 декабря 2008 года. Здесь впервые в публичное, широкое обсуждение представителей беларусского гражданского общества была введена тема Восточного партнерства;

Конференция «Участие гражданского общества в инициативе Восточного партнерства» (22 апреля 2009 года), инициированная Международным консорциумом «ЕвроБеларусь» и подержанная рядом неправительственных организаций. В ходе конференции была принята резолюция, а также сформировалась инициативная группа из ряда представителей крупных НГО и экспертов, которые ведут постоянные консультации для согласования собственных действий;

Общественные слушания «Гражданское общество и государство: механизмы взаимодействия», которые прошли 20 июля 2009 года в Минске, были направлены на создание механизма для предотвращения имитации участия граждан в рамках Восточного партнерства;

В преддверии Форума готовится конференция «Форум гражданского общества Восточного партнерства: повестка дня для Беларуси» (2 ноября 2009 года), задача которой состоит в координации действий беларусской делегации на Форуме.

Такая минимальная консолидация гражданского общества в преддверии Форума гражданского общества стала возможной, благодаря высокому темпу развития инициативы «Восточное партнерство». Менее чем за год удалось пройти путь от дискуссий по поводу участия Беларуси в Восточном партнерстве до формирования рабочих структур этой инициативы. На фоне предыдущих застойных лет такой темп был запредельным для большинства организаций гражданского общества. Для того чтобы оставаться в контексте событий и адекватно на них реагировать, требовалось очень быстро принимать решения. Времени на традиционные внутренние «разборки» просто не было. Многие неразрешенные противоречия пришлось просто отложить в сторону для того, чтобы успевать за теми, кто в тот или иной момент становился лидером процесса.

Беларусское гражданское общество пока успевает реагировать на быстрое изменение ситуации, вовремя самоорганизовываться, предлагать собственные варианты рабочих механизмов Восточного партнерства. Но бремя лидера тяжело. Всегда существует опасность утратить темп. Сейчас необходимо решать политические вопросы расширения влияния Форума гражданского общества на европейско-беларусские отношения и Восточное партнерство как таковое, определять и закреплять процедурные механизмы работы Форума. Это требует пересмотра традиционного поведения и установившейся за более 15 лет существования гражданского общества в Беларуси практики отношений с европейскими коллегами. Такими практиками являются:

Акцентирование внимания на крайне важных для беларусского гражданского общества вопросах, связанных с состоянием демократии и прав человека в Беларуси. До разворачивания инициативы «Восточное партнерство» актуализация этих тем напрямую вписывалось в европейскую политику по отношению к Беларуси, предоставляя «фактологическую базу». После изменения курса европейской политики эта больные вопросы должны быть временно отложены в сторону. На время, пока не будут определены рабочие механизмы по их процедурному разрешению;

Тематическая и содержательная определенность вопросов и даже узость вопросов, в которых представители гражданского общества компетентны и могут вести диалог. Искушение

ограничится только своими, хорошо понятными, разработанными и глубоко переживаемыми проблемами и темами очень велико. Тем более, что формат организации Форума, предлагаемый европейскими структурами, сразу «распределяет» участников по тематическим платформам. Вопросы процедуры и организации — это вопросы, в которых большинство представителей мало компетентны и готовы отдать их на откуп европейским коллегам. Эту установку также следует преодолевать и разворачивать обсуждение даже тематических проблем в рамках обустройства пространства и процедур работ с ними.

Государственные структуры. Действия беларусского государства в Восточном партнерстве характеризуются следующим:

В публичной риторике официальные лица стремятся создать впечатление нормального хода сотрудничества, в котором существуют отдельные недостатки и препятствия, но они не имеют принципиального характера. Констатируется позитивный характер Восточного партнерства, но дополнительно подчеркивается, что принцип равенство отношений не позволяет Европе ставить специальные условия и требования для Беларуси;

Государством (отдельными государственными органами и институтами) формируется ряд проектных предложений в рамках тематических платформ Восточного партнерства. Однако, такого рода действия не получают публичного освещения. Стремление сотрудничать в таком закрытом режиме подкрепляется установкой на то, что Восточное партнерство затрагивает только взаимодействие между государствами, что не требует (по мнению официальных властей) развернутого информирования общественности;

Потепление отношений с ЕС используется для поиска дополнительных шансов, включения в иные инициативы, получения дополнительных выгод (расширение дипломатических контактов с отдельными странами, переговоры о подключении к инициативе «Северное измерение» и т.д.);

Ситуация «риторической либерализации» используется и для привлечения дополнительных ресурсов для борьбы с экономическим кризисом (получение кредитов от ЕБРР, МВФ, Всемирного банка и т.п.);

Гражданское общество как отдельный игрок в системе Восточного партнерства продолжает игнорироваться государством.

Фактически, в Беларуси развиваются две отдельные линии сотрудничества: 1) ЕС — государственные власти и 2) ЕС — гражданское общество.

Кроме описанных выше игроков, в ситуации действуют тенденции, которые следовало бы отнести к объективным, хотя бы на том основании, что они имеют ритмичный и периодичный характер.

Во-первых, это смена «бюрократических» и «политических» периодов, которая присуща любым программам и инициативам. В каждый конкретный момент вперед выходит либо политическая воля и политические решения, которые отвечают на вызовы и создают новые условия и новые ситуации, либо реализация принятых решений бюрократическим аппаратом, когда отлаживаются инструменты, доводятся механизмы и т.д. Нередко в ходе такой реализации существенно теряется инновативность и принципиальность политических решений. Рутина реализации на отлаженном бюрократическом аппарате сводит на нет тонкости политических игр и, в определенном смысле, проверяет на прочность решения. Пора политических решений в Восточном партнерстве закончилась после Пражского саммита. Дальше последовала пора бюрократической реализации,

в ходе которой применялись стандартные ходы и способы решения поставленных задач. Ноябрь 2009 года может снова вывести политическую составляющую на первый план. Но, в отличие от этапа реализации, политические действия и решения требуют соответствующего самоопределения и воли действующих лиц.

Во-вторых, нельзя забывать о том, что беларусская внешняя политика традиционно движется в режиме маятника. После потепления и улучшения европейско-беларусских отношений следует ожидать их «похолодания» и резкой смены. Эти традиции в ведении политики создают внешние условия для действий гражданского общества. В любой момент эти условия из сложных, но имеющих перспективу, могут стать крайне неблагоприятными.

Предложения по повестке дня для Форума гражданского общества

Рамочная задача для формирования повестки дня может быть сформулирована следующим образом: «Первый Форум гражданского общества должен заложить процедурную и организационную базу для включения гражданского общества во взаимодействие стран-партнеров и ЕС».

Для реализации этой задачи необходимо следующее:

Введение в программу Форума места и формы для обсуждения вопросов организации дальнейшей работы на Форуме, определение повестки дня и принятия решений по этим вопросам. Только возможность самостоятельно формулировать повестку дня делает Форум гражданского общества самостоятельным партнером в рамках Восточного партнерства.

Предложение «Повестки дня» Форума гражданского общества, который состоится 16-17 ноября 2009 года. Повестка дня должна быть ориентирована на решение в значительной мере вопросов организации Форума, тематическая работа не может составлять основную часть рабочего времени. В рамках «Повестки дня» могут быть сделаны следующие предложения:

Решение о статусе и формате работы Форума гражданского общества: принципы отбора делегатов на ежегодные Форумы; структура и форма работы постоянно действующих органов; механизмы взаимодействия и влияния Форума гражданского общества на межгосударственные (многосторонние и двусторонние) структуры Восточного партнерства — тематические платформы и др.;

Формирование постоянно действующих органов и структур Форума;

Формирование предложений «Повесток дня» для тематических платформ от имени Форума гражданского общества.

Консолидация и самоорганизация представителей гражданского общества стран-партнеров и стран-членов ЕС, вокруг идеи активного и полноправного участия гражданского общества в инициативе «Восточное партнерство». Вне зависимости от того, насколько успешным будет продвижение предлагаемой «Повестки дня», Форум станет площадкой, на которой будет возможность поиска единомышленников и установления форм взаимодействия и координации для дальнейшей работы.

В рамках вопросов, которые должны быть включены в «Повестку дня» Форума, могут быть вынесены следующие предложения:

1. Отбор на последующие Форумы гражданского общества должен осуществляться через проведение национальных конференций или форумов. Неготовность гражданского общества отдельных стран, которая стала объективным препятствием для введения процедуры в этом году, не должна становиться тормозом для развития и самоорганизации гражданского общества в странах-партнерах. Использование для отбора национальных представителей специальной комиссии, созданной Европейской комиссией, следует считать паллиативным вариантом, а не нормальной практикой. Одной из задач созданных постоянно действующих органов Форума должна стать координация и помощь в организации национальных площадок для выдвижения представителей.

Поскольку все шесть стран находятся в различных ситуациях, при этом ни одна из них не характеризуются политической стабильностью, процедуры отбора могут и должны быть специфицированы в каждой из стран.

2. Необходимо создание двусторонних площадок (ЕС — Беларусь, ЕС — Украина и т.д.) для организации трехстороннего диалога между правительствами этих стран и гражданским обществом и посредничестве ЕС по вопросам разворачивания конкретных тематических проектов или иных видов сотрудничества. Такие площадки позволят гражданскому обществу реально и легитимно участвовать в реализации Восточного партнерства.

3. Работа Форума между ежегодными собраниями должна обеспечиваться через постоянно действующую структуру. Принципы организации этой структуры должны соответствовать задаче сохранения Форума как отдельного самостоятельного субъекта в многосторонних и двусторонних отношениях между ЕС и шестью странами-партнерами. Эта структура будет иметь политический характер, выполняя функции представительства Форума гражданского общества в программе «Восточное партнерство».

Работа этой постоянно действующей структуры должна строиться как работа комиссий или рабочих групп. Комиссии или рабочие группы формируются для выработки предложений и представительства на тематических платформах, двусторонних площадках и иных формах работы Восточного партнерства.

Выборы в постоянно действующую структуру должны строиться с учетом пропорционального национального представительства (страны-партнеры и страны ЕС), а также с учетом тех задач, которые предстоит решать данной структуре.

Задачи постоянно действующей структуры Форума гражданского общества включают в себя:

разработку предложений, рекомендаций и резолюций от имени Форума гражданского общества во все доступные формы работы Восточного партнерства;

представительство гражданского общества на многосторонних тематических платформах;

координация и организация представительства гражданского общества на двусторонних площадках;

мониторинг и оценку со стороны гражданского общества продвижения программы «Восточное партнерство»;

организация ежегодных Форумов гражданского общества и инициация необходимых рабочих встреч для решения актуальных вопросов гражданского общества.

Данные предложения должны стать запускающим механизмом для форматирования и организации работы Форума гражданского общества. Конкретный результат диалога и согласования позиций по данным вопросам, несомненно, важен. Но для гражданского общества важнее не упустить шанс и стать действительным партнером в развивающихся отношениях, а это возможно только через самостоятельность в решении вопросов организации и механизмов взаимодействия.